INDONESIAN TREASURY REVIEW
JURNAL PERBENDAHARAAN, KEUANGAN NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TINJAUAN PELAKSANAAN PEMBAYARAN NON TUNAI PADA BELANJA BANTUAN SOSIAL: STUDI KASUS PROGRAM KELUARGA HARAPAN

Muhammad Heru Akhmadi
Politeknik Keuangan Negara STAN

Alamat korespondensi: heru.cio@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
30 November 2016

Dinyatakan Diterima
17 Maret 2017

KATA KUNCI:
Cashless, Social Security, Government Payment System, Fiscal Policy.

KLASIFIKASI JEL:
I3, O35, H31, H53, H55.

ABSTRAK

Social Assistance is a government instrument in carrying out a fiscal policy for reducing poverty. Cash transfer, which has been given to social assistance recipients of the hope familiy program, has weaknesses in area both social and economical benefits, especially for financial inclusion program. To cope with the weaknesses, the government has adopted non-cash payments since 2016. This research investigated key success factors in implementing non-cash payments by using the hope family program as an sample. The result findings indicated that there was a need to make some adjustments, such as improving payment mechanism, improving understanding of financial information for social assistance recipients, adopting NIK as a basis for social assistance recipients database, simplificating of institutional bodies, integrating social assistance programs, and developing of information system for social assistance.

Bantuan Sosial merupakan instrumen pemerintah dalam melakukan kebijakan fiskal untuk menanggulangi kemiskinan. Sistem Pembayaran Tunai yang diberikan kepada penerima Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan masih memiliki kelemahan baik dari sisi manfaat sosial maupun manfaat ekonomi khususnya program inklusi keuangan. Mengatasi hal ini, pemerintah melakukan ujicoba pembayaran non tunai sejak tahun 2016. Penelitian ini mencoba menggali faktor-faktor kesuksesan dalam sistem pembayaran non tunai dengan kasus Program Keluarga Harapan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlunya melakukan penyesuaian seperti penyempurnaan mekanisme pembayaran, peningkatan pemahaman keuangan penerima bantuan, penggunaan NIK sebagai basis data penerimaan bantuan sosial, penyederhanaan kelembagaan, integrasi program bantuan sosial serta pengembangan sistem informasi bantuan sosial.

1. PENDAHULUAN

Skema belanja bantuan sosial lahir dari munculnya golongan masyarakat miskin (*poor society*) sebagai dampak ketidakmampuan individu atau keluarga dalam meningkatkan kesejahteraan nya untuk mengimbangi pertumbuhan ekonomi Negara. Dalam kondisi tersebut, negara harus melindungi masyarakat dari situasi yang menyebabkan kerentanan melalui pendekatan sistem perlindungan sosial. Salah satu cara yang dilakukan adalah melaksanakan penyaluran bantuan sosial yang dapat menjamin individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat agar dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya. Hal ini mengingat prinsip dasar perlindungan adalah memberikan perlindungan yang bersifat dasar untuk menjaga harkat dan martabat manusia yang memungkinkan seseorang dapat memenuhi kebutuhan fisik dasar dalam berproduksi secara sosial dan ekonomi.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, persentase jumlah penduduk miskin pada tahun 2015 sebanyak 28,59 juta orang atau 11,22% dari keseluruhan penduduk Indonesia. Jumlah ini meningkat sebesar 0,26% atau 0,86 juta orang dibandingkan dengan kondisi tahun 2014. Jumlah penduduk miskin di Indonesia terendah dicapai pada bulan September 2014 sebesar 10,96% atau sebanyak 27,73 juta orang. Secara rata-rata tren penduduk miskin di Indonesia selama kurun waktu (lima) 5 tahun tidak berubah (konstan) pada kisaran 11% dari keseluruhan penduduk Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa program bantuan sosial masyarakat yang telah digagas pemerintah selama kurun waktu tersebut, belum memberikan solusi terhadap penurunan penduduk miskin di Indonesia.

Mekanisme penyaluran bantuan sosial kepada penerima saat ini dilakukan secara tunai. Mekanisme ini dipilih karena keterbatasan perbankan dalam menjangkau daerah terpencil. Hingga tahun 2016, ekspansi layanan keuangan sektor perbankan terhadap masyarakat menunjukkan bahwa sebanyak 68% dari 246,9 juta penduduk Indonesia belum memiliki rekening (*account*). Dari persentase tersebut, sebanyak 80,4% penduduk Indonesia berusia 15 tahun ke atas tidak memiliki akun keuangan formal (OJK, 2016). Pada sisi lain penyaluran bantuan sosial dengan tunai memiliki beberapa kelemahan, antara lain: membutuhkan biaya untuk penyediaan uang dalam bentuk fisik, adanya resiko kejahatan, resiko kesalahan penghitungan, adanya biaya tambahan untuk pengamanan (Yaqub *et al*., 2013 p.200), serta membuka peluang korupsi (Suhariyanto, 2013 p. 11).

Untuk mengatasi kelemahan tersebut di atas, pemerintah telah melakukan piloting pembayaran secara non tunai (*cashless*) dengan mengacu kepada Peraturan Menteri Keuangan No 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian dan Lembaga. Pembayaran bantuan sosial dilakukan dengan transfer ke rekening atau menggunakan uang elektronik (*e-money*). Mekanisme ini telah dilakukan oleh banyak negara di dunia. Beberapa keuntungan dengan pembayaran non tunai antara lain mengurangi waktu antrian di perbankan khususnya untuk pengambilan atau transfer dana, mengurangi jumlah perputaran uang secara fisik (Omotunde et all, 2013. p 40-43), mengurangi korupsi kecil yang terjadi pada level bawah (Tajudin, 2013).

Penelitian ini mencoba untuk mengeksplorasi lebih jauh keuntungan dan manfaat dari pembayaran non tunai (*cashless*) pada belanja bantuan sosial dengan menggali hal yang menjadi faktor kesuksesan implementasi pembayaran non tunai sehingga dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyaluran bantuan sosial.

2. KERANGKA TEORI

2.1. Kependudukan dan Perlindungan Sosial

Kependudukan (demografi) dalam arti sempit dapat diartikan sebagai kajian penduduk, berkaitan dengan jumlah, struktur, serta pertumbuhannya. Sedangkan dalam arti luas kependudukan/ demografi dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari secara statistik dan matematik tentang besar, komposisi penduduk dan perubahannya (J. Bougue, 1969).[1] Dengan demikian ilmu kependudukan dapat diartikan sebagai studi tentang penduduk di dalam kerangka sosiologi dan ada jalinannya dengan ekonomi, biologi dan ilmu sosial yang lain.

Isu kependudukan telah lama menjadi permasalahan global, Thomas Robert Malthus (1766-1834) berpendapat bahwa pertambahan jumlah penduduk yang tidak terkendali merupakan ancaman besar bagi negara. Malthus melalui Silalahi (2011) mengatakan bahwa jumlah penduduk meningkat tidak terkendali mengikuti barisan ukur (1, 2, 4, 8, dan seterusnya) sedangkan produksi pangan bertambah menurut barisan hitung (1, 2, 3, 4, dan seterusnya) sehingga diprediksi manusia akan mengalami kekurangan pangan tidak mampu mencukupi ledakan penduduk. Pertumbuhan penduduk dapat mendorong tetapi juga dapat

[1] Donald J. Bogue, *Principles of Demography*, (New York: John Wiley & Sons, 1969).

sebagai penghalang bagi pertumbuhan ekonomi. Di negara berkembang, pertumbuhan penduduk tidaklah sejalan terhadap pembangunan, karena ekonomi negara berkembang memiliki karakteristik seperti modal yang kurang, teknologi masih sederhana, tenaga kerja kurang ahli, karena itu pertumbuhan penduduk benar-benar dinggap sebagai hambatan pembangunan ekonomi[2] (Silalahi, 2011).

Indonesia menganut konsep *welfare state*, sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi Republik Indonesia yang menghendaki peningkatan kesejahteraan rakyat yang merata (berkeadilan sosial). Namun pertumbuhan ekonomi yang tinggi beberapa kurun waktu terakhir tidak dapat mengarahkan kepada pemerataan kesejahteraan rakyat. Beberapa penelitian menghasilkan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat kemiskinan (Sumbayak dkk, 2015). Hal ini tercermin dalam survei yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik dimana selama kurun waktu satu dasawarsa terakhir tinggal kemiskinan di Indonesia tidak beranjak dari 10% dari jumlah penduduk Indonesia.

Upaya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin pemerintah membuat program perlindungan sosial yang memberikan bantuan kepada masyarakat miskin untuk dapat memenuhi kebutuhan primernya (*basic needs*). Barrientos dan Shepherd (2003) menyatakan bahwa perlindungan sosial secara tradisional dikenal sebagai konsep yang lebih luas dari jaminan sosial, lebih luas dari asuransi sosial, dan lebih luas dari jejaring pengaman sosial. Saat ini perlindungan sosial didefinisikan sebagai kumpulan upaya publik yang dilakukan dalam menghadapi dan menanggulangi kerentanan, resiko dan kemiskinan yang sudah melebihi batas (Conway *et al.*; 2000).

Asian Development Bank (ADB) menjelaskan bahwa perlindungan sosial pada dasarnya merupakan sekumpulan kebijakan dan program yang dirancang untuk menurunkan kemiskinan dan kerentanan melalui upaya peningkatan dan perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi diri mereka dari bencana dan kehilangan pendapatan; tidak berarti bahwa perlindungan sosial merupakan keseluruhan dari kegiatan pembangunan di bidang sosial, bahkan perlindungan sosial tidak termasuk upaya penurunan resiko (*risk reduction*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa istilah jaring pengaman sosial (*social safety net*) dan jaminan sosial (*social security*) seringkali digunakan sebagai alternatif istilah perlindungan sosial; akan tetapi istilah yang lebih sering digunakan di dunia internasional adalah perlindungan sosial. ADB membagi perlindungan sosial ke dalam 5 (lima) elemen, yaitu: (i) pasar tenaga kerja (*labor markets*); (ii) asuransi sosial (*social insurance*); (iii) bantuan sosial (*social assitance*); (iv) skema mikro dan *area-based* untuk perlindungan bagi komunitas setempat; dan (v) perlindungan anak (*child protection*).

Michael von Hauff dalam "*The Relevance of Social Security for Economic Development*" mengutip kesepakatan dari the World Summit for Social Development di Kopenhagen tahun 1995, bahwa sistem jaminan sosial merupakan komponen esensial dari perluasan pembangunan sosial dan dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Lebih rinci, deklarasi summit tersebut antara lain mencanangkan "*to develop and implement policies which ensure that all persons enjoy adequate economic and social protection in the event of unemployment, sickness, during motherhood and child-rearing, in the event of widowhood, disability and in old age.*"

Jaminan sosial umumnya dihubungkan dengan hal-hal yang menyangkut kompensasi dan program kesejahteraan yang lebih bersifat '*statutory schemes*'. Penggunaan nomor identitas tunggal penduduk pada sistem perlindungan sosial sangat bermanfaat (Yohandarwati, dkk : 2003), antara lain: (1) elemen-elemen data pada biodata dapat secara langsung mendeteksi jati diri seseorang berkaitan dengan potensi untuk mendapatkan perlindungan dan jaminan sosial, (2) dokumen pelayanan kependudukan, seperti KTP dapat dikaitkan langsung untuk disertakan dalam program perlindungan dan jaminan sosial, seperti penerbitan dokumen polis asuransi, (3) tersedianya informasi struktur penduduk (Contoh: Angka Harapan Hidup) yang dapat digunakan untuk membantu menetapkan suatu premi dari program perlindungan dan jaminan sosial tertentu (kesehatan, kematian, kecelakaan kerja, dan pensiun).

2.2. Belanja Bantuan Sosial

Belanja Bantuan Sosial merupakan belanja pemerintah yang dialokasikan dalam APBN sebagai upaya untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi, dan/atau kesejahteraan masyarakat yang bersifat produktif, konsumtif, dan transfer.[3] Pelaksanaan penyaluran bantuan sosial dilakukan oleh beberapa kementerian/ lembaga dalam bentuk program

---

[2] Bungaran Silalahi, *Analisis Pengaruh Variabel Kependudukan terhadap PDRB harga Konstan di Kabupaten Jepara* (1986-2008). *Skripsi*. (Semarang: Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, 2011).

[3] Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013.

simpanan keluarga sejahtera, program Indonesia pintar, dan program Indonesia sehat. Integrasi mekanisme penyaluran bantuan sosial dengan menggunakan beberapa program tersebut diwujudkan ke dalam tiga kartu yaitu Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Indonesia Pintar (KIP), dan Kartu Simpanan Keluarga Sejahtera (KSKS).[4] Saat ini terdapat 20 pihak yang terlibat, yakni 11 kementerian yang terkait dengan pelaksanaan program, dibantu dengan aparat pengawasan seperti kejaksaan agung, TNI-Polri, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/ Jasa dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Program Kartu Indonesia Sehat (KIS) ditujukan kepada penduduk miskin untuk mendapatkan fasilitas kesehatan preventif, pengobatan, rawat jalan maupun rawat inap melalui klinik dan rumah sakit yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan. Pemerintah akan menalangi pembayaran iuran BPJS Kesehatan penerima bantuan sosial melalui Kementerian Kesehatan. Program Kartu Indonesia Pintar (KIP) yang merupakan kelanjutan dari program Bantuan Siswa Miskin ditujukan kepada anak dari keluarga miskin yang memiliki usia sekolah sampai dengan 18 tahun dan bersekolah di tingkat formal (SD, SMP, dan SMA) maupun non formal. Pelaksana program ini adalah Kementerian Pendidikan dan Kementerian Agama. Kartu Simpanan Keluarga Sejahtera (KSKS) merupakan kelanjutan dari Program Keluarga Harapan (PKH).

PKH merupakan program bantuan sosial yang diberikan kepada rumah tangga sangat miskin (RTSM) yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun (atau usia 15-18 tahun namun belum menyelesaikan pendidikan dasar) dan/atau ibu hamil/ nifas. Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Dengan demikian agar pelaksanaan bantuan PKH efektif, maka bantuan diterima oleh ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi, atau kakak perempuan). Hal ini karena umumnya ibu bertanggung jawab atas kesehatan, nutrisi dan pendidikan anak-anaknya. Dalam pelaksanaannya PKH merupakan program yang efektif dalam membantu masyarakat tidak mampu khususnya RTSM dalam memenuhi kebutuhan hidup berkaitan dengan pendidikan anaknya dan kesehatan ibu hamil dan balita.

Besaran bantuan PKH dipengaruhi oleh komposisi keluarga maupun tingkat pendidikan anak, selanjutnya diterapkan Batas Maksimum dan Minimum penerimaan dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- Jika pembayaran terlalu tinggi, maka orang akan tergantung pada program ini.
- Jika pembayaran diberi dalam jumlah yang sama ke semua keluarga, menjadi tidak adil bagi kelurga yang memiliki anak banyak/ anak bersekolah di tingkat yang lebih tinggi mengingat pengeluargannya pun relatif lebih besar dari keluarga kecil/ tidak terbebani biaya sekolah.
- Jika bantuan berdasar jumlah anak tanpa batasan, maka dikhawatirkan akan menghambat program BKKBN dalam pngendalian kelahiran. Selain itu membuka kesempatan kepada para penipu untuk mengakui anak orang lain sebagai anaknya untuk memperoleh pembayaran.

Sejak pelaksanaan PKH Tahun 2007, tercatat perubahan besaran bantuan yang diberikan, sebagai berikut:

Tabel 1. Lingkup Program Keluarga Harapan

Rincian Bantuan	2007-2012	2013	2016
A. Bantuan dana tetap	200.000	300.000	500.000
B. Bantuan untuk :			
a. Anak hingga usia 5 thn	800.000	1.000.000	1.000.000
b. Ibu hamil /menyusui	800.000	1.000.000	1.000.000
c. Anak usia SD	400.000	500.000	450.000
d. Anak usia SMP	800.000	1.000.000	750.000
e. Anak usia SMA	-	-	1.000.000
f. Penyandang disabilitas	-	-	3.600.000
g. Lanjut usia > 70 tahun	-	-	2.400.000
Bant. minimal per tahun	600.000	800.000	950.000
Bant. maksimal per tahun	2.200.000	2.800.000	3.700.000

Sumber: Kementerian Sosial (Data diolah)

Hingga saat ini, mayoritas pembayaran PKH dilakukan secara tunai melalui rekening bank. Studi yang dilakukan oleh TNP2K dan Bappenas (2013), menyatakan bahwa penerima bantuan PKH memiliki kemajemukan (heterogenitas) tinggi yang menunjukkan penerima memiliki sebaran di berbagai lokasi. Hasil penelitian menunjukan beberapa permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pembayaran PKH secara tunai, yang ditinjau dari dua sisi (*supply* dan *demand*):

[4] Inpres No 7 tahun 2014.

Tabel 2. Kendala bantuan sosial

No	***Demand Side***	***Supply Side***
1	Penerima bantuan tinggal di tempat yang cukup jauh dari pasar dan pusat kota	Persyaratan identifikasi KTP dan Kartu PKH tidak selaras sehingga pembayaran tertunda
2	Penerima bantuan yang berada di lokasi yang lebih terpencil (pedesaan) memerlukan waktu yang jauh lebih lama untuk menjangkau tempat pembayaran	Ketidakkonsistenan dalam prosedur dan praktik pembayaran di tingkat cabang bank/ kantor pos
3	Penerima bantuan tidak sepenuhnya tidak tersentuh layanan keuangan (*financially-excluded*)	Hambatan biaya pada penyedia jasa pembayaran (bank dan kantor pos)
4	Penerima bantuan melaporkan adanya waktu tunggu yang signifikan di tempat pembayaran	Belum adanya SIM yang berfungsi baik menyebabkan keterlambatan yang signifikan dalam proses pembukaan/ aktivasi rekening bank milik penerima bantuan

Sumber: TNP2K dan Bappenas (2013)

TNP2K dan Bappenas merekomendasikan untuk melakukan terobosan dengan merubah mekanisme pembayaran dari semula tunai melalui rekening bank menjadi non tunai melalui ATM/ rekening tabungan yang dikeluarkan oleh bank lainnya dan rekening berbasis ponsel atau *e-wallet*. Pada sisi lain pemerintah perlu menjalankan edukasi keuangan kepada penerima bantuan baik dilakukan secara sendiri maupun berkolaburasi dengan komunitas/ perbankan untuk menjamin pembayaran non tunai dapat dipahami penerima bantuan sosial secara utuh.

2.3. Sistem Pembayaran Non Tunai

Sistem Pembayaran merupakan sistem yang berkaitan dengan pemindahan sejumlah nilai uang dari satu pihak ke pihak lain. Kewenangan mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran di Indonesia dilaksanakan oleh Bank Indonesia yang dituangkan dalam Undang Undang Bank Indonesia. Beberapa komponen pendukung Sistem Pembayaran antara lain alat pembayaran, mekanisme kliring hingga penyelesaian akhir (*settlement*), serta lembaga yang terlibat dalam menyelenggarakan sistem pembayaran seperti bank, lembaga keuangan selain bank, lembaga bukan bank penyelenggara transfer dana, perusahaan *switching* hingga bank sentral.

Sistem pembayaran yang efisien dapat diukur dari kemampuan dalam menciptakan biaya yang minimal untuk mendapatkan manfaat dari suatu kegiatan transaksi. Pengguna jasa alat pembayaran akan menggunakan jasa alat pembayaran yang memiliki harga yang relatif lebih rendah sehingga biaya transaksi yang harus dikeluarkan juga rendah. Melalui penurunan biaya transaksi dan peningkatan kecepatan transaksi, inovasi pembayaran elektronik membuat sistem pembayaran non tunai lebih efektif.[5]

Selanjutnya alat pembayaran terus berkembang dari alat pembayaran tunai (*cash based*) ke alat pembayaran non tunai (*non cash*) seperti alat pembayaran berbasis kertas (*paper based*), misalnya, cek dan bilyet giro. Selain itu dikenal juga alat pembayaran *paperless* seperti transfer dana elektronik dan alat pembayaran memakai kartu (*card-based*) (ATM, Kartu Kredit, Kartu Debit dan Kartu Prabayar). Perkembangan terkini alat pembayaran menggunakan uang elektronik berbasis kartu (*chip base*) dan berbasis media telepon (*handphone*). Kebijakan *cashless* berkontribusi signifikan terhadap kepuasan *customer* khususnya melalui *channel* pembayaran elektronik.[6] Sistem *cashless* juga berpengaruh positif dalam persepsi pengguna meskipun benefitnya akan didapatkan dalam jangka panjang termasuk meningkatkan peluang investasi usaha retail.

Pada sisi lain kemajuan teknologi khususnya inovasi pembayaran dengan non tunai tidak dibarengi dengan peningkatan keterlibatan individu dalam transaksi perbankan. Hingga tahun 2016, penetrasi perbankan terhadap masyarakat Indonesia masih sangat rendah. Ekspansi layanan keuangan sektor perbankan terhadap masyarakat menunjukkan bahwa sebanyak 68% dari 246,9 juta penduduk Indonesia belum memiliki rekening. Dari persentase tersebut sebanyak 80,4% penduduk Indonesia berusia 15 tahun ke atas tidak memiliki akun keuangan formal. Penetrasi perbankan tersebut masih kalah jauh dengan penetrasi telepon seluler atau *handphone* yang mencapai lebih dari 120% populasi. Bank Indonesia bersama Kementerian Sosial dan beberapa instansi terkait meluncurkan penyaluran bantuan sosial dengan menggunakan uang elektronik yang berbasis kartu *handphone*.

Perkembangan penggunaan sistem pembayaran elektronik akan memberikan kemudahan transaksi yang akan mendorong

[5] Snellman, J, J. Vessala, dan D. Humphrey. “Substitution of Noncash Payment Instruments for Cash in Europe”. Bank of Finland Discussion Paper. 9/2000.

[6] Sorinola Alao, Cashless Policy and customers' Satisfaction: A Study of Commercial Banks in Ogun State, Nigeria, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol.6, No.2, 2015.

penurunan biaya transaksi dan pada gilirannya dapat menstimulus pertumbuhan ekonomi (Dias, 2001). Penggunaan pembayaran elektronik selain meningkatkan pendapatan masyarakat melalui penurunan biaya transaksi dan penghematan waktu juga meningkatkan pendapatan masyarakat melalui pendapatan bunga yang diperoleh dari dana kas yang seharusnya dibawa dalam setiap kali bertransaksi namun ditempatkan di bank dalam bentuk tabungan.[7] Dari sisi bank atau lembaga penerbit alat pembayaran non tunai, peningkatan penggunaan pembayaran elektronik merupakan sumber pendapatan berbasis biaya (*fee base income*) karena nasabah pengguna pembayaran elektronik akan dikenakan biaya administrasi setiap bulannya.

Selain penerbit memperoleh *fee based income*, pendapatan juga didapat dari alat pembayaran elektronik berbentuk *prepaid cards* atau *e-money* dalam bentuk pembiayaan tanpa bunga (*interest-free debt financing*) sebesar saldo *e-money* yang ada di penerbit. Uang elektronik (*electronic money*) mengacu pada definisi yang dikeluarkan oleh *Bank for International Settlement* (BIS) adalah "*stored value or prepaid products in which a record of the funds or value available to a consumer is stored on an electronic device in the consumer's possession*" (Hidayati, 2006: p 4). Selain pada *electronic devices*, uang elektronik juga dapat disimpan dalam media server, yang biasa disebut dengan *server base* (Waspada, 2012: 1).

Uang elektronik berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik adalah alat pembayaran yang memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Diterbitkan atas dasar nilai uang yang disetor terlebih dahulu oleh pemegang kepada penerbit.
2. Nilai uang disimpan secara elektronik dalam suatu media seperti *server* atau *chip*.
3. Digunakan sebagai alat pembayaran kepada pedagang yang bukan merupakan penerbit uang elektronik tersebut.
4. Nilai uang elektronik yang disetor oleh pemegang dan dikelola oleh penerbit bukan merupakan simpanan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perbankan.

Uang elektronik berbeda dengan alat pembayaran elektronis berbasis kartu lainnya seperti kartu kredit dan kartu debet. Kartu kredit dan kartu debet bukan merupakan "*prepaid products*" melainkan "*access products*". Siti Hidayati (2006:4) menjelaskan perbedaan karakteristik antara "*prepaid product*" dan "*access product*" adalah:

Tabel 3. Perbedaan *prepaid* dan *access*

Prepaid Product	*Access Product*
a. Nilai uang tercatat dalam instrumen *kartu*, atau sering disebut dengan *stored value*. b. Dana yang tercatat dalam kartu *e-money* sepenuhnya berada dalam penguasaan konsumen. c. Pada saat transaksi, perpindahan dana berbentuk *electronic value* dari kartu *e-money* milik konsumen kepada terminal EDC *merchant* yang dilakukan secara *off-line.* Verifikasi pembayaran dilakukan tanpa harus *on-line* ke computer *issuer*.	a. Tidak ada pencatatan dana pada instrumen kartu. b. Dana sepenuhnya berada dalam pengelolaan bank, sepanjang belum ada otorisasi dari nasabah untuk melakukan pembayaran. c. Pada saat transaksi, kartu digunakan untuk melakukan akses *on-line* ke komputer *issuer* untuk mendapat kan otorisasi melaku kan pembayaran atas rekening nasabah, Setelah di-otorisasi oleh *issuer*, rekening nasabah kemudian akan didebet.

Di Indonesia, pelaksanaan pembayaran menggunakan uang elektronik baru diterapkan sejak tahun 2007. Hal ini masih kalah dibandingkan negara lain seperti Singapura yang menggunakan uang elektronik sejak tahun 2000. Menurut data Bank Indonesia per Juni 2014, terdapat 19 penerbit uang elektronik di Indonesia dengan berbagai produk uang elektronik yang berjenis *chip base* atau *server base*. Hingga tahun 2015, jumlah uang elektronik yang diterbitkan oleh 3 Bank BUMN (BRI, BNI dan Mandiri) dalam bentuk kartu mencapai 9,8 juta keping dengan nilai nominal transaksi mencapai 127 milyar per bulan. Jumlah transaksi tersebut belum memasukkan transaksi pembayaran dari bank lainnya dan perusahaan telekomunikasi.

Meskipun demikian transaksi pembayaran dengan uang elektronik di Indonesia masih tergolong rendah, sebesar 25%. MARS Indonesia tahun 2014 melakukan survey mengenai tingkat *awareness* terhadap penggunaan *electronic money* di beberapa kota. Hasil survey tersebut menunjukkan bahwa penggunaan instrumen *e-money* tergolong cukup rendah, dimana hanya 23.8% masyarakat yang baru mengenalnya. *Awareness* tertinggi penggunaan *e-money* adalah masyarakat Semarang sebesar 37%. Kemudian, disusul Jakarta dengan 28.6%, Medan 23.8% dan Bandung dengan angka 20%.

[7] P. Warjiyo, *Non-Cash Payments and Monetary Policy Implications in Indonesia*, 2006.

Beberapa manfaat atau kelebihan dari penggunaan *e-money* dibandingkan dengan uang tunai maupun alat pembayaran non tunai lainnya, sebagai berikut.[8]

1. Lebih cepat dan nyaman dibandingkan dengan uang tunai, khususnya untuk transaksi yang bernilai kecil (*micro payment*), disebabkan nasabah tidak perlu menyediakan sejumlah uang pas untuk suatu transaksi atau harus menyimpan uang kembalian. Selain itu, kesalahan dalam menghitung uang kembalian dari suatu transaksi apabila menggunakan *e-money* dapat dicegah.
2. Waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu transaksi dengan *e-money* dapat dilakukan jauh lebih singkat dibandingkan transaksi dengan kartu kredit atau kartu debit, karena tidak harus memerlukan otorisasi *on-line*, tanda tangan maupun PIN. Selain itu, dengan transaksi *off-line*, maka biaya komunikasi dapat dikurangi.
3. *Electronic Value* dapat diisi ulang kedalam kartu *e-money* melalui berbagai sarana yang disediakan oleh *issuer*.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian dilakukan di Jakarta, dengan data primer berasal dari hasil dari *Focus Group Discussion* (FGD) bersama dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan penyaluran bantuan sosial seperti Satuan Kerja, Perbankan, Bank Indonesia, Badan Kebijakan Fiskal, serta internal Direktorat Jenderal Perbendaharaan seperti Direktorat Pelaksanaan Anggaran, Direktorat Pengelolaan Kas Negara, Direktorat Sistem Informasi dan Teknologi Perbendaharaan, serta Direktorat Sistem Perbendaharaan. Penelitian juga menggunakan data skunder berupa laporan-laporan yang diterbtkan oleh BPS, Bappenas, Bank Indonesia dan OJK.

Selanjutnya analisis data menggunakan metode analisis model interaktif yang menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2011, h.247) ada tahapan yang harus dilalui yakni: mereduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan.

3.2. Tahap Kegiatan

Tahapan penyusunan kajian dilakukan sebagai berikut:

- Studi literatur yang mempelajari kependudukan dan perlindungan sosial di Indoensai, mekanisme pembayaran bantuan sosial oleh kementerian dan lembaga, pembayaran non tunai (*cashless*) khususnya uang elektronik menggunakan seperti kartu atau *smartphone*.
- Merumuskan kendala dalam pelaksanaan pembayaran bantuan sosial non tunai dari wawancara dan diskusi dengan pihak terkait seperti KPPN dan satuan kerja K/L pemilik program serta peran TNP2K dan BPS dalam mengkoordinasikan data penerima bantuan sosial.
- Menyusun faktor-faktor yang menjadi bagian dari *key success factor* pembayaran nontunai untuk belanja bantuan sosial.

4. HASIL PENELITIAN

Pelaksanaan *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan dengan mengundang perbankan, Kementerian Sosial, kementerian Agama, Direktorat Pelaksanaan Anggaran, Direktorat SIstem Perbendaharaan unit terkait di Internal Ditjen Perbendaharaan, serta Bank Indonesia. Beberapa poin hasil pembahasan FGD antara lain mengangkat hasil audit yang dilakukan oleh BPK pada Kementerian/ Lembaga, yang mengelompokkan beberapa beberapa permasalahan dalam pelaksanaan bantuan sosial sebagai berikut:

1. Penentuan calon penerima bantuan sosial yang saat ini masih memiliki beberapa hal yang tidak standar dan belum terpadu seperti penetapan yang tidak sesuai pedoman, tidak ada data penduduk miskin per wilayah provinsi/ kabupaten/ kota, dan adanya penerima bantuan sosial fiktif.
2. Beberapa hal yang terkait dengan pengelolaan bantuan sosial seperti penyaluran dana bansos tidak tepat sasaran, jumlah, dan waktu; pendapatan berupa denda keterlambatan belum disetorkan karena lupa atau lewat tahun anggaran; bukti SPJ tidak lengkap dan tidak dipertanggungjawabkan penerima.
3. Alokasi belanja bansos yang digunakan untuk membiayai kegiatan lain yang seharusnya dialokasikan ke dalam belanja non bansos dengan harapan mempermudah dalam pertanggungjawaban.
4. Proses pengadaan Bank/ Pos Penyalur melalui mekanisme lelang terbuka yang kerap mengalami pengulangan pelelangan karena peserta lelang yang tidak memiliki kuota; jumlah *fee*/ biaya bank pos penyalur yang tidak sama di antara kementerian/ lembaga.

[8] Siti Hidayati, dkk. *Operasional E-Money*. Jakarta: Bank Indonesia. 2006.

5. Proses penyaluran bantuan sosial yang selalu membludak yang membuat pegawai Bank/ Kantor Pos kesulitan dalam mengatur penerima bantuan sosial. Hal ini ditambah lagi waktu verifikasi penerima bansos yang menerima tunai menjadi resiko Bank/ Kantor Pos sebagai penyalur.

Dari keseluruhan permasalahan tersebut di atas, perubahan pembayaran bantuan sosial secara tunai kepada penerima bantuan sosial merupakan poin penting yang direkomendasikan untuk menyelesaikan permasalahan bantuan sosial. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian TNP2K dan Bappenas yang merekomendasikan perlunya melakukan terobosan pembayaran bantuan sosial secara non tunai (*cashless*). Pada sisi lain perubahan pembayaran menjadi non tunai akan me-*leverage* perbaikan *database* penerima PKH karena pembayaran non tunai menuntut sistem informasi yang handal.

4.1. Peningkatan pemahaman masyarakat terhadap pembayaran Non Tunai

Keuangan inklusi menjadi tren paska krisis 2008 terutama didasari oleh dampak krisis ekonomi pada beberapa kelompok masyarakat antara lain masyrakat pendapatan rendah dan tidak teratur, tinggal di daerah terpencil, orang cacat, buruh yang tidak mempunyai dokumen identitas legal, dan masyarakat pinggiran yang umumnya *unbanked.* Keuangan inklusi merupakan suatu bentuk pendalaman layanan keuangan (*financial service deepening*) yang ditujukan kepada masyarakat *in the bottom of the pyramid* untuk memanfaatkan produk dan jasa keuangan formal seperti sarana menyimpan uang yang aman (*keeping*), transfer, menabung maupun pinjaman dan asuransi.

Penerapan pembayaran non tunai pada penyaluran bantuan sosial memiliki kendala terkait dengan tingkat akseptabilitas penerima bantuan sosial, antara lain dipengaruhi oleh 2 faktor: tingkat literasi keuangan dan persepsi inklusi keuangan. Literasi keuangan dapat diartikan sebagai pengetahuan keuangan, yang memiliki tujuan untuk mencapai kesejahteraan.[9] Dengan literasi keuangan, individu atau keluarga dapat menikmati hidup dengan menggunakan sumber daya keuangannya dengan tepat dalam rangka mencapai tujuan keuangan pribadinya[10] (Warsono, 2010). Berdasarkan survey OJK Tahun 2015, tingkat literasi keuangan masyarakat Indonesia baru sebesar 21,84%. Ini berarti masyarakat Indonesia masih banyak yang belum memiliki pengetahuan keuangan yang memadai.

Faktor kedua yang mempengaruhi akseptabilitas pembayaran non tunai dalam bantuan sosial adalah persepsi masyarakat penggunaan produk dan jasa keuangan (inklusi) masyarakat Indonesia. Pelaksanaan inklusi keuangan menjadi tanggungjawab Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Berdasarkan data global findex tahun 2014 tingkat inklusifitas keuangan di Indonesia baru mencapai 36% meningkat dari tahun 2010 sebesar 20% dari jumlah penduduk *the bottom of the pyramid*. Penyebab utama rendahnya inklusi keuangan adalah tidak meratanya sebaran perbankan di wilayah Indonesia. Laporan OJK pada Triwulan IV tahun 2015, sebaran jaringan kantor masih didominasi di Pulau Jawa dan Sumatera meskipun terdapat pertumbuhan jaringan kantor perbankan sebanyak 131.331 jaringan kantor.

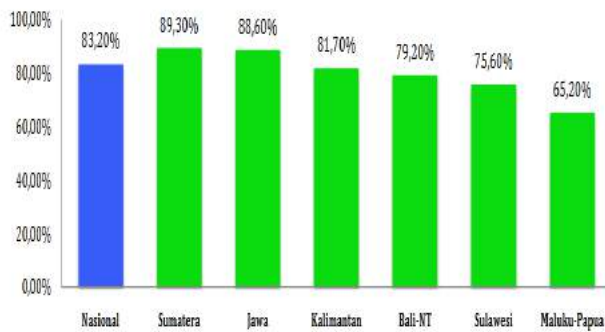
Untuk mengatasi hal ini, OJK dan BI meluncurkan agen laku pandai yang merupakan layanan *branchless banking* sehingga menjangkau ke pelosok wilayah Indonesia. Layanan ini merupakan kerjasama perbankan dengan individu atau usaha kecil/ menengah dalam memberikan layanan perbankan. Sehingga para penerima bantuan sosial tidak perlu datang ke kantor perbankan melainkan cukup mendatangi agen LKD dan laku pandai setempat.

Dukungan terhadap pelaksanaan inklusi keuangan juga berasal dari perkembangan teknologi informasi khususnya pemakaian telepon genggam (*handphone*). Berdasarkan survei TIK rumah tangga yang dilakukan oleh Puslitbang Kominfo tahun 2014 menyebutkan bahwa secara nasional sebanyak 83% rumah tangga telah memiliki HP. Jumlah kepemilikan HP terbanyak berada pada Pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan. Sedangkan jumlah kepemilikan HP paling sedikit berada pada Pulau Maluku dan Papua.

---

[9] Annamaria Lusardi and Olivia S. Mitchell, Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education, *Business Economics*, 2007.

[10] Warsono, *Prinsip-prinsip dan Praktik Keuangan Pribadi,* Vol. 13, No 2, 2010.

Gambar 1. Persentase Kepemilikan HP Rumah Tangga Indonesia

Sumber: Survei Indikator TIK rumah Tangga, 2014 –Puslitbang PPI Kominfo

Ditinjau dari sebaran pengguna HP, maka PNS/ TNI/ POLRI/ Karyawan Swasta merupakan populasi kelompok pengguna HP terbesar. Sedangkan Petani/ Nelayan/ Pedagang/ Buruh/ Tukang/ Tidak Bekerja merupakan populasi kelompok pengguna HP terkecil. Dengan demikian apabila pembayaran non tunai bantuan sosial dilakukan melalui media HP seperti uang elektronik LKD BI, maka tidak akan efektif dapat dilaksanakan. Pembayaran non tunai yang dilakukan melalui HP sangat bergantung pada ketersediaan infrastruktur TI seperti *base transceiver station* (BTS) yang berguna untuk pensinyalan telepon dan jaringan komunikasi lain seperti internet, *fiber optic*, dan *wireless fidelity* (wi-fi).

4.2. Penyempurnaan Mekanisme Pembayaran Bantuan Sosial

Pemerintah telah memiliki sistem pembayaran sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara No. 1 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa Bendahara Umum Negara (BUN) atau Kuasa BUN berkewajiban melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran anggaran. Pihak ketiga yang dimaksud antara lain para pegawai, pemerintah daerah/ desa, badan usaha yang mengadakan perikatan/ kontrak dengan pemerintah, masyarakat dan lembaga masyarakat.

Dalam pelaksanaan pembayaran bantuan sosial, pemerintah berpegang kepada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015. Sistem pembayaran yang dilaksanakan dengan 3 model pembayaran, yaitu:

a. Dari Kas Negara langsung ke rekening penerima bantuan sosial;
b. Dari Kas Negara ke rekening lembaga non pemerintah;
c. Dari Kas Negara ke rekening Bank/ Pos Penyalur.

Apabila ditinjau dari skema UU Perbendaharaan dimana sistem pembayaran yang diinginkan bersifat *end to end,* maka skema mekanisme pembayaran dari Rekening Kas Negara ke rekening Bank/ Pos Penyalur merupakan skema pembayaran yang sifatnya *contingency*. Dalam pelaksanaannya mekanisme ini memiliki kelemahan antara lain:

- Panjangnya birokrasi penyaluran bantuan sosial khususnya dalam penyusunan pertanggung jawaban. Hal ini sebagai dampak dari banyaknya aturan-aturan Kementerian dan Lembaga yang dikeluarkan seperti pedoman umum dan petunjuk teknis pelaksanaan bantuan sosial.
- Adanya proses pelelangan untuk penunjukan Bank/ Pos Penyalur yang bisa memakan waktu 3-5 bulan.
- Proses pembayaran yang dilakukan Bank Pos penyalur kepada penerima bantuan sosial yang cukup rumit dan melelahkan termasuk proses pertanggungjawaban uang yang tidak disalurkan.

Dengan demikian penyempurnaan mekanisme pembayaran bantuan sosial diperlukan dengan melakukan beberapa penyesuaian dari sisi peraturan dan proses bisnis agar penerapan pembayaran non tunai dapat dilaksanakan. Peluncuran SPAN sebagai bagian dari digitalisasi sistem pembayaran dirancang untuk dapat melakukan pembayaran secara sentralisasi dari RKUN ke penerima pembayaran di seluruh Indonesia. SPAN merupakan sistem yang modern yang mengintegrasikan seluruh proses pembayaran di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN), Direktorat PKN, dan Perbankan. SPAN juga memfasilitasi perubahan proses bisnis dengan mengelola data supplier sebagai basis data pembayaran ke rekening penerima. Saat ini pembayaran belanja telah diintegrasikan secara *host to host* dengan bank pembayar.

4.3. Penggunaan NIK sebagai Basis Data Penerima Bantuan Sosial

Data penerima bantuan sosial merupakan salah satu hal penting yang perlu diperhatikan dalam penyaluran bantuan sosial. Cakupan bantuan sosial bagi seluruh penduduk miskin dapat dimungkinkan jika didukung oleh data kependudukan yang baik, terintegrasi, sehingga terhindar dari adanya duplikasi. Pemerintah sudah mengembangkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang bersifat unik bagi setiap warga negara. NIK tersebut diharapkan dapat digunakan bagi penyaluran bantuan sosial, sehingga tidak perlu lagi meluncurkan nomor kepesertaan baru atau kartu lainnya selain Kartu Tanda Penduduk. Dengan menggunakan *single indentity number* ini status penduduk miskin menjadi satu dengan *database* kependudukan nasional.

Pada sisi lain, jaminan sosial dalam bentuk bantuan sosial harus didasarkan kepada hak warga

negara, yang kependudukannya terdaftar secara resmi melalui NIK, dalam mendapatkan kehidupan yang layak. Peran pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan melalui pemberian bantuan sosial hendaknya memperhatikan kondisi bahwa masyarakat penerima bantuan sosial telah terdaftar dalam program e-KTP. Hal ini akan memudahkan pemerintah dalam mengontrol perkembangan *outcome* dari pelaksanaan bantuan sosial. Dengan menerapkan sistem informasi bantuan sosial yang identitasnya bersumber dari e-KTP maka pemerintah dapat mengukur efektifitas pelaksanaan penyaluran bantuan sosial tersebut.

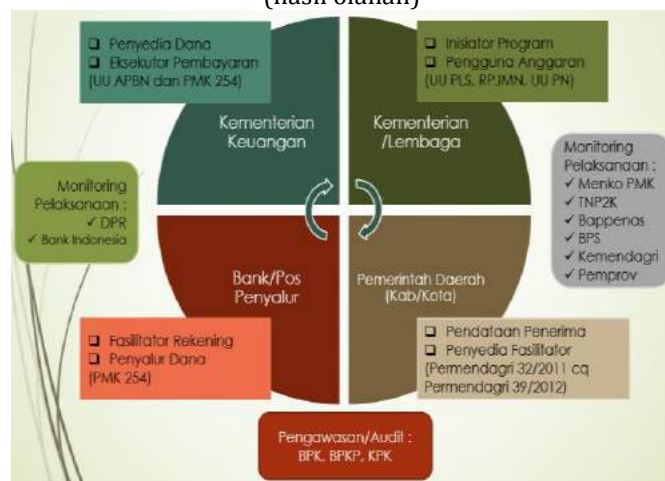
Selanjutnya untuk menjaga keberhasilan penyaluran, pemerintah melalui BPS dan TNP2K perlu melakukan pemutakhiran data penduduk miskin di seluruh Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Fakir Miskin menyatakan bahwa Kementerian Sosial melalui Ditjen Fakir Miskin melakukan verifikasi dan validasi data penduduk miskin berdasarkan data BPS. Verifikasi dan validasi ini dilakukan secara berjenjang mulai dari kelurahan, kecamatan, kabupaten/ kota, hingga propinsi. Dengan demikian Kementerian Sosial perlu membuat sebuat mekanisme validasi dan verifikasi dalam Standar Operasional Prosedur yang menjadi acuan pelaksanaan tugas bagi verifikator yang ditunjuk. Dalam hal ini koordinasi penunjukan petugas verifikator yang berasal dari aparatur pemerintah daerah atau masyarakat umum menjadi faktor penting keberhasilan penentuan data peserta bantuan sosial.

Selain menggunakan petugas verifikator, pemutakhiran dapat juga melibatkan masyarakat untuk mengawasi penerima bantuan sosial telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan pemerintah. Masyarakat wajib melaporkan apabilan terdapat seseorang yang mampu (hidup layak) namun masih menerima bantuan sosial. Dalam hal ini pemerintah akan mendapatkan efisiensi apabila jumlah penerima bantuan sosial yang salah sasaran tersebut cukup besar. Sehingga perlu dibuka saluran penyampaian hal-hal yang berkaitan dengan peserta bantuan sosial melalui media pelaporan yang cepat seperti *call centre*, *e-mail* atau lainnya.

4.4. Penguatan Kelembagaan

Tahun 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memberikan rekomendasi untuk mengalihkan pengelolaan program bantuan sosial di kementerian/ lembaga teknis kepada satu kementerian saja, dalam hal ini Kementerian Sosial. Pertimbangan tersebut didasarkan kepada pelaksanaan fungsi dari masing-masing Kementerian/ Lembaga dimana bantuan sosial merupakan tugas dan fungsi dari Kementerian Sosial. KPK juga memberikan rekomendasi agar mendesain ulang dan menetapkan *grand design* penyelenggaraan bansos dalam jangka panjang, menengah dan pendek. Atas masukan tersebut, penguatan kelembagaan penyelenggara bantuan sosial harus dapat memisahkan peran regulasi dan operasi. Termasuk juga peran Kementerian Keuangan sebagai *Chief Financial Officer* dan Kementerian Teknis sebagai *Chief Operational Officer.*

Penyelengaraan bantuan sosial saat ini melibatkan banyak pihak. Beberapa Kementerian/ Lembaga memiliki program penyelenggaraan bantuan sosial. Maka muncullah berbagai kegiatan dan produk bantuan sosial, seperti Bantuan Siswa Miskin-BSM (Kementerian Pendidikan), Program Keluarga Harapan-PKH (Kementerian Sosial), Beras Miskin-Raskin (Kementerian Pertanian, Bantuan Bencana Alam (Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dll. Pihak lain yang terlibat dalam penyelenggaraan bantuan sosial adalah Bulog (untuk penyaluran Raskin), perbankan, seperti Bank BRI dan Mandiri untuk program BSM, PKH, Bank BNI untuk program PKH, dan PT Pos Indonesia untuk program PKH di daerah terpencil. Dari sisi pengawasan dan monitoring, pihak yang terlibat antara lain Kemenko Perekonomian, Kemenko PMK, Bappenas, BPS, Kemendagri, serta Pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota).

Gambar 2. Pihak yang terlibat dalam bantuan sosial (hasil olahan)

Banyaknya pihak yang terlibat tersebut tentu saja sangat berpengaruh dalam pencapaian *outcome*, yaitu pengurangan jumlah penduduk miskin. Semakin banyak pihak yang terlibat maka proses pengambilan kebijakan semakin panjang dan rumit yang menyebabkan pencapaian sasaran program bantuan sosial semakin sulit.

Untuk memperbaiki hal tersebut diperlukan perubahan kelembagaan yang bertujuan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan bantuan sosial.

Cakupan perubahan kelembagaan adalah sebagai berikut:

1. Penyederhanaan Kementerian/ Lembaga penyelenggara bantuan sosial.

Berdasarkan UU No 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Kementerian sosial ditunjuk untuk melakukan pengelolaan fakir miskin termasuk penyelenggaraan bantuan sosialnya. Berdasarkan UU tersebut, Kementerian Sosial berwenang dalam menentukan batas nilai pemenuhan kebutuhan hidup minimal keluarga yang didasarkan beberapa parameter dari faktor ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan sosial serta faktor lainnya di wilayah Indonesia.Sehingga peserta bantuan sosial adalah penduduk yang berada di bawah batas tersebut dan memiliki ketidakmampuan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari atau yang disebut dengan penduduk rentan resiko sosial.

Penentuan batas nilai pemenuhan kebutuhan minimal hidup keluarga akan menghasilkan output berupa *list* nilai kebutuhan hidup minimal per wilayah, yang menjadi dasar bagi BPS untuk menghitung jumlah penduduk miskin per wilayah. Selama ini penentuan nilai kebutuhan minimal hidup keluarga dihitung oleh BPS sendiri.

2. Penyempurnaan *database* penduduk miskin

Database penduduk miskin saat ini dikelola oleh TNP2K. Sumber data berasal dari data BPS dan pemerintah daerah termasuk pada saat pemutakhiran data. Tujuan penyusunan *database* tersebut adalah sebagai data bersama bagi Kementerian/ Lembaga yang akan melaksanakan program bantuan sosial.

Idealnya *database* penduduk miskin dimiliki dan dikelola oleh Kementerian Sosial. Hal ini sesuai dengan Tugas, Pokok dan Fungsi serta program penanggulangan kemiskinan yang menjadi tanggungjawab Kementerian Sosial. Adapun kementerian lainnya yang akan melaksanakan program bantuan sosial hendaknya mensin-kronkan dengan Kementerian Sosial agar data peserta program bantuan sosial sesuai sasaran. Pengelolaan *database* ini juga dapat membantu Kementerian Sosial untuk memantau penduduk miskin yang belum mendapatkan bantuan sosial. Sehingga pengentasan kemiskinan dapat lebih fokus dan efisien.

3. Penyederhanaan Unit Koordinasi dan Monitoring Bantuan Sosial

Mengacu kepada UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan bahwa, kementerian sebagai pembantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan dapat melaksanakan penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Dalam konteks penyelenggaraan bantuan sosial, terdapat beberapa kementerian yang melakukan fungsi koordinasi, antara lain Bappenas, Kementerian Koordinator, dan lain-lain. Selain itu, terdapat lembaga non kementerian seperti Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang melakukan koordinasi dan supervisi terhadap program penyaluran bantuan sosial. Banyaknya unit yang melakukan koordinasi dalam bantuan sosial menyebabkan birokrasi yang lambat. Biasanya output yang dihasilkan dalam bentuk Pedoman Umum, Petunjuk Teknis, dan pedoman lainnya yang apabila dikeluarkan oleh beberapa unit dapat memperlambat kinerja kementerian teknis untuk menyalurkan bantuan sosial.

Perbaikan kelembagaan dengan penyederhanaan unit koordinasi penyelenggaraan bantuan sosial cukup dilakukan oleh satu unit saja, yaitu Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK). Alternatif lain adalah melakukan penggabungan TNP2K ke dalam unit di bawah Kemenko PMK dari semula berada dibawah koordinasi Sekretariat Wakil Presiden.

4.5. Penyederhanaan Program Bantuan Sosial

Beragamnya produk bantuan sosial merupakan dampak dari banyaknya Kementerian/ Lembaga yang melaksanakan program bantuan sosial. Meskipun saat ini telah dilakukan penyederhanaan melalui pengimplementasian Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Faktanya keseluruhan kartu tersebut masih mencerminkan program bantuan sosial yang berbeda-beda padahal objek yang dituju sama, yaitu fakir miskin dan orang cacat/ tua (jompo).

Mencermati hal tersebut, beberapa perubahan dengan penyederhanaan program bantuan sosial yang dilakukan sebagai berikut:

1. Pengintegrasian KIP, KIS, dan KKS

Skema pengintegrasian didasarkan pada objek yang menerima, yaitu keluarga miskin. Apabila ditinjau dari pemilik program, maka distribusi kartu yang dilakukan oleh beberapa Kementerian/ Lembaga disederhanakan menjadi satu kementerian saja, dalam hal ini Kementerian Sosial yang sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam pengelolaan pengentasan kemiskinan. Apabila ditinjau dari jenis kartunya maka satu keluarga miskin sangat dimungkinkan mendapat-kan tiga kartu, apabila keluarga tersebut memiliki anak yang masih sekolah hingga SMA dan memiliki anak balita atau ibu hamil. Tentunya hal ini menjadi tidak efektif dari sisi pengelolaan kartu. Pengintegrasian

lainnya dapat juga dilakukan dengan bantuan sosial lainnya seperti bantuan pupuk, subsidi solar utk nelayan, dan beras miskin (raskin).

Penyederhanaan ini sangat memungkinkan karena, sifat bantuan sosial adalah bantuan talangan yang sifatnya sementara kepada keluarga miskin. Apabila mengacu kepada pelaksanaan jaminan sosial (*social security*) yang dilaksanakan berbagai negara, bantuan sosial masuk ke dalam kriteria *life insurance* untuk menjaga pribadi atau keluarga miskin pada saat mengalami kerentanan (dibawah garis kemiskinan). Pada sisi lain pembebasan biaya pendidikan dan kesehatan merupakan program pemerintah yang diberikan kepada seluruh warga negara termasuk masyarakat miskin.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka seharusnya kartu yang diberikan kepada peserta bantuan sosial, cukup satu kartu saja misalnya KKS. Sedangkan KIP dan KIS, programnya dilebur masuk ke dalam program pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan yang memberikan jaminan kepada seluruh warga negara tanpa terkecuali untuk menikmati akses pendidikan dan kesehatan secara baik dan beradab. Khusus terkait dengan penyediaan perlengkapan belajar seperti tas, seragam, dan lain-lain dapat dimasukkan ke dalam program KKS.

KKS dapat berfungsi sebagai alat pembayaran non tunai. Ini artinya setiap transaksi pembelian dengan menggunakan KKS dilakukan secara non tunai. Model pembayaran non tunai yang dilakukan seperti pembayaran dengan menggunakan kartu debit. Hal ini mengacu pada konsep literasi keuangan dimana setiap keluarga minimal memiliki satu rekening untuk menampung dana bantuan sosial. Kartu ini dipakai untuk transaksi pembelian atau lainnya melalui individu ataupun *merchant* yang bertugas sebagai Agen LKD/ lakupandai.

2. Pengintegrasian dengan bantuan yang berasal dari lembaga non pemerintah

Untuk memberikan kemudahan dan koordinasi, KKS dapat diintegrasikan dengan bantuan-bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah, dan lembaga non pemerintah seperti program CSR perusahaan dan Non Governmen Organization (NGO) seperti yayasan atau lembaga zakat. Natufe (2001 p.9) mengutip definisi dari *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) bahwa *corporate social responsibility* (CSR) adalah "Komitmen berkelanjutan kalangan bisnis untuk berperilaku etis dan memberikan sumbangan pada pembangunan ekonomi sekaligus memperbaiki mutu hidup angkatan kerja dan keluarganya serta komunitas lokal dan masyarakat secara keseluruhan".[11] Selanjutnya Natufe (2001 p.10) menyebutkan bahwa pilar dasar dari definisi di atas mencakup (a) mendorong kesejahteraan ekonomi, (b) perbaikan lingkungan, dan (c) tanggung jawab sosial. CSR dapat dipandang sebagai nilai dan strategi. Dipandang sebagai sebuah nilai karena kenyataannya bahwa bisnis dan pasar ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat (*well-being society*). Dikatakan strategi karena CSR dapat membantu mengurangi tekanan sosial dan memfasilitasi pasar.[12]

3. Penambahan manfaat lain yang diterima peserta bantuan sosial

Meskipun saat ini pemerintah sudah menyalurkan bantuan sosial melalui berbagai layanan seperti perawatan/ pengobatan kesehatan, mendapatkan pendidikan hingga SMA serta pemberian uang jaminan hidup (jadup), namun pemerintah perlu memperluas cakupan pemberian bantuan sosial untuk menambah manfaat yang diterima keluarga miskin. Di beberapa negara, bantuan sosial dapat diberikan dalam bentuk bantuan sewa rumah, dimana peserta bantuan sosial mendapatkan subsidi dari pemerintah agar dapat tinggal di tempat yang layak.

Penambahan manfaat kepesertaan lainnya seperti memperkenalkan layanan kerja sama dengan pemerintah daerah, CSR perusahaan/ BUMN, dan lembaga amal non profit. Penambahan manfaat diberikan dalam bentuk program bedah rumah, bantuan kuliah, bantuan usaha, pemberdayaan keluarga, dan lainnya.

4.6. Pengembangan Sistem Informasi Bantuan Sosial

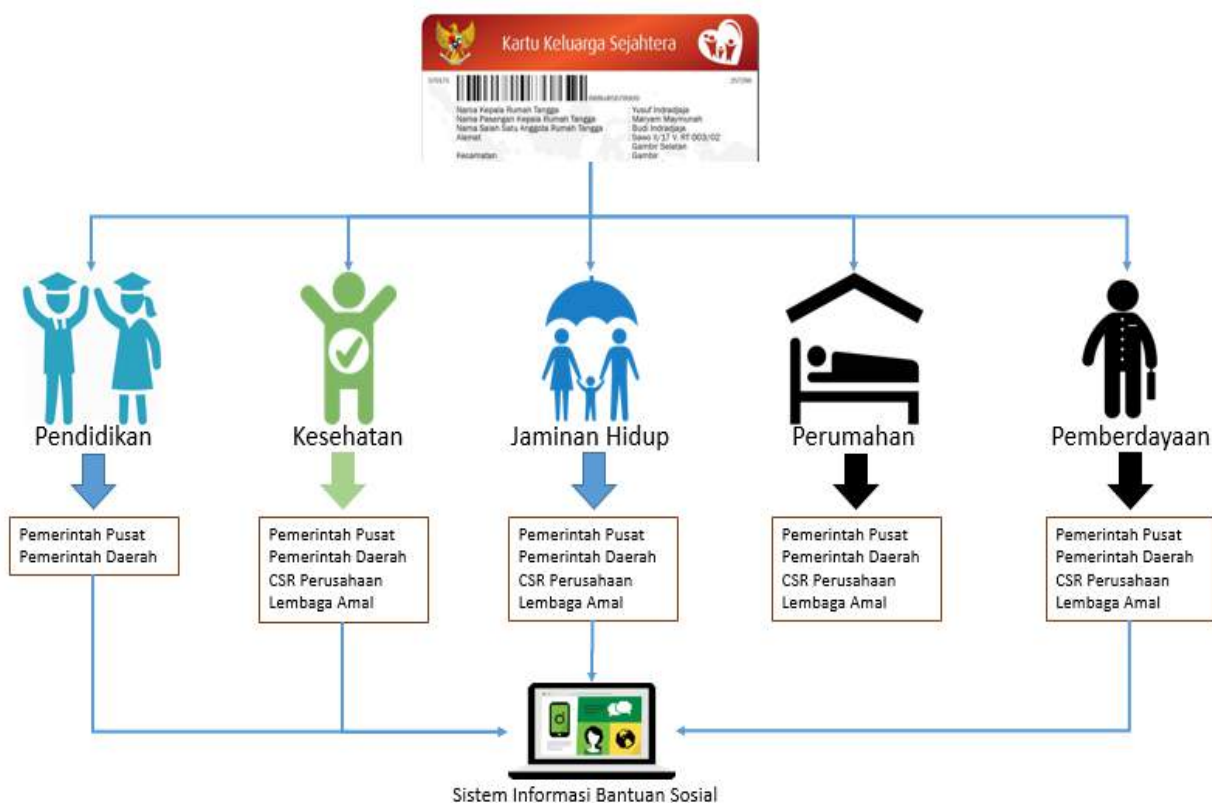
Untuk meningkatkan kecepatan dalam melakukan verifikasi dan validasi, Kementerian Sosial harus mengembangkan Sistem Informasi Bantuan Sosial yang dapat di akses hingga ke tingkat kelurahan/ desa. Sistem ini juga dapat memfasilitasi individu/ keluarga yang mengalami goncangan kerentanan sosial untuk mendaftarkan diri secara mandiri sebagai penduduk miskin sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang No 13 tahun 2011. Selanjutnya verifikasi dan validasi dilakukan berdasarkan *database* yang ada pada sistem ini.

Selain itu, sistem juga dapat menampilkan program-program yang diberikan kepada keluarga peserta bantuan sosial. Program bantuan sosial tersebut tidak hanya program pemerintah pusat,

[11] Yosal Iriantara, *Manajemen Strategis Public Relations*, (Jakarta: Ghalia, 2004), hlm. 49.

[12] Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi*, (Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada, 2006).

namun program pemerintah daerah, CSR, dan lembaga amal non profit. Demikian dapat dihitung besaran bantuan yang diberikan kepada peserta sehingga memudahkan bagi pemerintah untuk mengatur dan menyeimbangkan bantuan sosial yang diberikan.

Gambar 3. Skema Cakupan Sistem Informasi Bantuan Sosial

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Bantuan sosial merupakan pelaksanaan mekanisme *Goverment to Person* (G2P) dalam membantu masyarakat tidak mampu menghadapi kerentanan sosial. Pelaksanaan bantuan sosial ini dilakukan oleh beberapa pihak yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan melalui CSR, dan lembaga amal non profit. Khusus di pemerintah pusat, pelaksana bantuan sosial dilakukan delapan kementerian/ lembaga, yaitu: Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Agama, Kementerian Pertanian, BPLS Sidoarjo, dan Badan Nasional Penanggulangan Belanja. Keseluruhan kementerian dan lembaga melaksanakan program bantuan sosial di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, sosial, dan pemberdayaan masyarakat.

Ditinjau dari sistem pembayaran, hampir seluruh penyaluran bantuan sosial dilakukan melalui mekanisme tunai. Hal ini disebabkan beberapa hal antara lain minimnya inklusi keuangan seperti sebaran jaringan kantor perbankan yang tidak merata dan minimnya tingkat literasi keuangan yang dibuktikan dengan sedikitnya masyarakat dewasa Indonesia yang memiliki rekening di bank (hanya 36% dari total masyarakat dewasa Indonesia). Namun perkembangan positif lainnya adalah munculnya agen lakupandai yang tersebar hingga ke pelosok Indonesia. Melihat perkembangan tersebut Kementerian Keuangan cq. Ditjen Perbendaharaan seharusnya memiliki strategi pembayaran dengan tetap konsisten melaksanakan sistem pembayaran yang bersifat *end to end.* Konsistensi ini diwujudkan dengan mengurangi peran Bank/ Pos Penyalur seiring dengan meningkatnya tingkat literasi dan inklusi keuangan penerima bantuan sosial serta sebaran agen lakupandai di seluruh Indonesia.

Untuk memaksimalkan pembayaran bantuan sosial secara non tunai, perlu mengimplementasikan beberapa strategi antara lain:

1. Penggunaan NIK sebagai Basis Data Penerima Bantuan Sosial, dengan mengintegrasikan KIP, KIS, KIPP, dan KKS dengan Kartu Identitas Penduduk. Termasuk juga dalam menyempurnakan database penduduk miskin yang menjadi acuan bagi instansi atau lembaga penyalur bantuan sosial.
2. Meluncurkan Pembayaran Non Tunai pada Belanja Bantuan Sosial, dengan memperkenalkan rekening/ uang elektronik dan bank kepada penerima bantuan sosial, menambah manfaat dari bantuan sosial non tunai, serta adanya sistem informasi yang dapat mengawasi pelaksanaan penyaluran.
3. Penguatan Kelembagaan, melalui penyederhanaan Kementerian/ Lembaga yang melaksanakan bantuan sosial, dengan menunjuk satu kementerian sosial sebagai kementerian koordinasi bantuan sosial.
4. Mengintegrasikan bantuan sosial pemerintah dengan bantuan sosial dari lembaga non pemerintah dengan menggunakan data bersama dan koordinasi program agar sebaran penerima bantuan adil dan merata.

5.2. Saran

Pelaksanaan penyaluran bantuan sosial non tunai merupakan keinginan pemerintah agar pembayaran bantuan sosial menjadi efektif dan efisien. Mekanisme pembayaran secara non tunai diharapkan lebih baik dibandingkan pembayaran secara tunai. Beberapa saran terkait dengan kajian ini adalah:

1. Perlunya koordinasi yang intens antara Kementerian Keuangan cq. Ditjen Perbendaharaan dengan kementerian dan lembaga terkait dengan penyempurnaan mekanisme penyaluran khususnya kejelasan eksistensi Bank/ Pos Penyalur yang berkurang seiring dengan peningkatan literasi keuangan dan inklusi keuangan. Hal lainnya yang dibahas adalah terkait dengan integrasi bantuan sosial untuk memperluas layanan bantuan sosial dalam kerangka pemenuhan kebutuhan primer seperti pangan, sandang dan perumahan.
2. Perlunya koordinasi antara Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Perbendaharaan dengan OJK dan Bank Indonesia untuk mendorong perbankan terus melakukan penetrasi pembukaan kantor cabang bank dan agen LKD/ laku pandai hingga ke daerah terpencil (minimal kab dan kota) serta memonitor perkembangan capaian inklusi keuangan.
3. Perlunya koordinasi antara Kementerian Keuangan dengan perbankan untuk mendorong penyebaran *channel* pembayaran non tunai di daerah-daerah termasuk keberadaan agen lakupandai sehingga pelaksanaan pembayaran non tunai dapat diimplementasikan dengan baik.
4. Kementerian Keuangan juga perlu mendorong penyempurnaan *database* penerima bantuan sosial dengan unit pengelola *database* seperti TNP2K dan Kementerian Sosial termasuk pemanfaatan data tersebut bagi penyaluran lembaga non pemerintah.

Kementerian Keuangan cq. Ditjen Perbendaharaan bersama dengan BKF perlu melakukan kerjasama dengan lembaga non pemerintah yang menyalurkan bantuan sosial kepada masyarakat miskin agar terwujud kesatuan langkah dan efektifitas program yang berdampak pada pengurangan kemiskinan di Indonesia.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini telah mencoba menggali beberapa hal terkait dengan faktor-faktor keberhasilan penggunaan pembayaran non tunai (*cashless*) pada belanja bantuan sosial khusnya untuk Program Keluarga Harapan.

Untuk menyempurnakan tujuan penelitian ini, maka penelitian berikutnya sebaiknya melakukan analisis lebih mendalam terhadap beberapa hal yang sifatnya operasional dan pembuktian empiris terkait dengan efektifitas Program Keluarga Harapan dalam mengurangi tingkat kemiskinan serta meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan. Untuk pengembangan sistem informasi, sangat disarankan untuk mengembangan penelitian tentang perancangan aplikasi sistem informasi bantuan sosial. Sehingga pengawasan dan monitoring dapat dilakukan secara efektif dan tepat waktu.

PENGHARGAAN (*ACKNOWLEDGEMENT*)

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi, saran dan masukan khususnya Ibu Wiwieng Handayaningsih selaku Direktur Sistem Perbendaharaan, Bapak Noor Faisal Achmad beserta tim PMO DJPBN sehingga penelitian ini dapat diselesaikan secara baik.

DAFTAR PUSTAKA (*REFERENCES*)

Alao, Sorinola. (2015). "Cashless Policy and Customers' Satisfaction: A Study of Commercial Banks in Ogun State, Nigeria", *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 6, No. 2, 2015.

Ayoola. (2013). The Effect of Cashless Policy of Government on Corruption in Nigeria, *International Review of Management and Business Research*, Vol. 2 Issue. 3, 2013.

Bahri, Asep Saiful. (2010). *Konsep Uang Elektronik dan Peluang Implemetasinya Pada Perbankan Syariah (Studi Kritis Terhadap Peraturan Bank Indonesia No. 11/12/PBI/2009 Tentang Uang Elektronik)*. Skripsi. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah.

Bogue, Donald J. (1969). *Principles of demography*. New York: John Wiley & Sons 1969.

Cook, Sarah dan Jonathan Pincus. (2014). Poverty, Inequality and Social Protection in Southeast Asia (jurnal), Jakarta: *Journal of Southeast Asian Economies* Vol. 31, No. 1.

Giang, Thanh Long. (2012). *Delivering Social Protection to the Poor and Vulnerable Groups in Vietnam* (Jurnal). Singapura: *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 29, No. 3

Hidayati, Siti, dkk. (2006). *Operasional E-Money*. Jakarta: Bank Indonesia.

In-Young Jung. (2007). *Social assistance in nine OECD countries*. Seoul: Sahmyook University.

Iriantara, Yosal. (2004). *Manajemen Strategis Public Relations*. Jakarta: Ghalia.

Kim, Hyun Joo, Lee, Soo Jong & Shin, In Chul. (2013). Design and Implementation of In-House electronic Money Using Java Cards. *International Journal of Smart Home,* Vol. 7 No. 5 hlm.103 – 114.

Lusardi, Annamaria dan Mitchell, Olivia S, Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education, *Business Economics*, 2007.

Niamh O'Grady. (2009). Social Welfare: *How Ireland Compares In Europe*. Irlandia: EAPN *Ireland Factsheet.*

Romadhani, Merulla. (2015). *Pengaruh Penerapan Uang Elektronik Sebagai E-Ticketing dan Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pengguna Jasa Transportasi Transjakarta.* Program Pascasarjana Magister Manajemen Universitas BSI Bandung.

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin. Lembaran Negara RI Tahun 2011, No 5235.

Republik Indonesia. (2011). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/Pmk.05/2015 Tentang Belanja Bantuan Sosial Pada Kementerian Negara/ Lembaga. Berita Negara RI Tahun 2015, Nomor 2047.

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. Lembaran Negara RI Tahun 2009, No 4967.

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang No. 40 Th 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Lembaran Negara RI Tahun 2004, No 4456.

Rivai, Veithal, dkk. (2001). *Bank and Financial Institution Management*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sampo Ruoppila, dkk. (2009). *Minimum Income Schemes: A Study of National Policies*. Finlandia: European Commission.

Silalahi, Bungaran. (2011). "*Analisis Pengaruh Variabel Kependudukan terhadap PDRB harga Konstan di Kabupaten Jepara* (1986-2008)". *Skripsi*. Semarang: Fakultas Ekonmkai dan Bisnis, Universitas Diponegoro.

Snellman, J, J. Vessala, dan D. Humphrey. (2000). "Substitution of Noncash Payment Instruments for Cash in Europe". *Bank of Finland Discussion Paper*. 9/2000.

Suherman Rosyidi, 2006, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori. Ekonomi*. Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada.

Sumbayak, J Daniel, dkk. (2015) "Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan Di Provinsi Sumatera Selatan", *Vibiz Regional Research Center*, Jakarta.

Sugiyono (2011) "*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*". Bandung, Alfabeta.

Tim Universitas Gajah Mada. (2013). *Tinjauan Terhadap Efektivitas Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

Tim Inisiatif Bank Indonesia. (2006). *Upaya Meningkatkan Penggunaan Alat Pembayaran Non Tunai Melalui Pengembangan E-Money* (Work Paper). Jakarta: Bank Indonesia.

TNP2K. (2013). *Penyaluran Dana Bantuan Sosial Tunai Melalui Rekening Bank*. Jakarta: TNP2K-Bappenas.

Wali, Andy, Wright, Len Tiu and Reynolds, Paul Lewis. (2014). *Cashless policy, users' perception and retail marketing performance.* In: International Conference on the Restructuring of the Global Economy (ROGE), 23rd - 24th June 2014, Cambridge, UK.

Warjiyo, P. (2006). Non-Cash Payments and Monetary Policy Implications in Indonesia. Di dalam: Bank Indonesia. Seminar Internasional "Toward Less Cash Society in

Indonesia"; Jakarta, 17 Mei 2006 – 18 Mei 2006. Jakarta: Bank Indonesia.

Warsono. (2010). *Prinsip-prinsip dan Praktik Keuangan Pribadi*. Vol. 13 No. 2.

Yaqub, Bello, Adenuga (2013) The Cashless Policy in Nigeria: Prospects and Challenges, *International Journal of Humanities and Social Science,* Vol. 3 No. 3; February 2013.

Zahro, Fatimatus. (2014). *Menguji Tingkat Pengetahuan Keuangan, Sikap Keuangan Pribadi, dan Perilaku Keuangan Pribadi Mahasiswa Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomika dan Bisnis Semester 3 dan 7*. Semarang: Universitas Diponegoro.